

Acuerdo en la conferencia diplomática de Dublín sobre bombas de racimo

Javier Alcalde *

Tema: Durante el mes de mayo de 2008 se ha negociado en Dublín un nuevo tratado que prohibirá las bombas de racimo y que se pondrá a la firma en Oslo en diciembre de 2008.

Resumen: Las municiones de racimo son proyectiles que se abren durante su trayectoria, dejando caer centenares de cargas explosivas que se fragmentan en submuniciones y se dispersan en el momento del impacto. Dado que el riesgo que generan persiste tras los conflictos y que afecta a la población civil, un grupo de países y de organizaciones no gubernamentales han puesto en marcha un proceso para acordar su prohibición. Al igual que ocurriera con las minas antipersonal, la campaña de sensibilización transnacional ha tenido éxito y en Dublín se acaba de cerrar el 30 de mayo el texto del acuerdo que prohíbe su uso, desarrollo, fabricación, adquisición y almacenamiento. Este ARI describe –desde dentro de la negociación– cómo ha sido ese proceso: la relevancia del problema, las distintas partes y posiciones, los compromisos logrados, las tareas pendientes y la contribución española.

Análisis: Las municiones de racimo (también llamadas de fragmentación o de dispersión) son proyectiles de caída libre o dirigida que pueden ser lanzados desde tierra, mar o aire (en ese caso reciben el nombre de bombas de racimo) y que se abren durante su trayectoria, dejando caer centenares de cargas explosivas que se fragmentan en submuniciones y se dispersan en el momento del impacto. Su uso produce efectos indiscriminados y desproporcionados. En primer lugar, al extenderse por una zona de gran amplitud, resulta muy difícil delimitar su impacto a un objetivo concreto. Por otro lado, parte de las municiones que se desprenden de cada racimo no llega a explotar hasta en un 30% de los casos, convirtiendo el área afectada en un amplio campo de minas, con un peligro evidente para los habitantes de la zona, que se perpetúa una vez finalizado el conflicto armado. Este tema ha suscitado el interés de las organizaciones humanitarias y de cooperación al desarrollo que trabajan en escenarios de reconstrucción tras los conflictos en lugares como Líbano, Kosovo y Camboya, así como de un grupo de países encabezados por Noruega, quienes han impulsado un proceso internacional que ha concluido en Dublín con un tratado que prohíbe el uso, desarrollo, fabricación, adquisición y almacenamiento de las municiones de racimo.¹

* *Javier Alcalde*

¹ Las expresiones “bomba de racimo” y “munición de racimo” se usan como sinónimos en este texto. Mientras el primero es más común en la prensa y en análisis políticos, el segundo pasa a ser el término legal de referencia, al ser el único usado en el texto aprobado en Dublín. El documento oficial completo en castellano se puede consultar en <http://www.clustermunitionsdublin.ie/pdf/SPANISHfinaltext.pdf>

La definición del objeto de la prohibición ha sido una cuestión controvertida. El artículo 2 de la nueva convención afirma que por “munición en racimo” se entiende una munición convencional que ha sido diseñada para dispersar o liberar submuniciones explosivas, cada una de ellas de un peso inferior a 20 kilogramos, y que incluye estas submuniciones explosivas. La definición no incluye otros tipos de munición que no van a quedar afectados por el acuerdo, como las que únicamente dispersan bengalas, humo, efectos de pirotecnia o contramedidas de radar (*chaff*); aquellas diseñadas exclusivamente con una función de defensa aérea; y aquellas que solamente producen efectos eléctricos o electrónicos. La principal controversia residía en la redacción del apartado 2c. Según este apartado, y a fin de evitar efectos indiscriminados en una zona, así como los riesgos que entrañan las submuniciones sin estallar, quedan excluidas del tratado algunas municiones que reúnen un conjunto de características muy restrictivas.²

En febrero de 2007 se iniciaba en la capital noruega el denominado Proceso de Oslo (véase [¿Las bombas de racimo ilegales en 2008? Hacia un nuevo proceso de desarme internacional](#), Documento de Trabajo 15/2007, Real Instituto Elcano). El objetivo de este proceso era aprobar antes del fin de 2008 un nuevo texto legalmente vinculante que prohibiese el uso, desarrollo, fabricación, adquisición y almacenamiento de las bombas de racimo, estableciendo además obligaciones para los países con respecto a los efectos humanitarios causados por este tipo de armamento, tales como la limpieza de las zonas minadas y el apoyo a las víctimas y supervivientes. El proceso de negociación internacional volvía a apoyarse en el concepto de “nueva diplomacia” inaugurada por el Proceso de Ottawa, que culminó en la firma de la convención internacional sobre minas antipersonal hace ya una década y que se caracteriza por unos procesos de negociación multilaterales y abiertos, con reglas flexibles y con un papel protagonista de la sociedad civil, donde el liderazgo de una serie de países con ideas e intereses comunes impulsa procesos alternativos de negociación ante la parálisis generalizada de los foros tradicionales. Las negociaciones que han tenido lugar en Dublín durante el pasado mes de mayo suponen un éxito para el grupo de países (Noruega, Austria, Irlanda, México, Nueva Zelanda y Perú) y de ONG que han liderado este proceso, que deberá confirmarse con la firma de un nuevo tratado de desarme internacional en Oslo el próximo mes de diciembre de 2008.

El resultado adoptado en Dublín es un compromiso entre las posiciones más cercanas a la prohibición total promovida por la coalición de ONG contra las municiones de racimo (*Cluster Munitions Coalition*, CMC) y gran parte de los países afectados, y las posiciones más reacias de otros países, muchos de ellos productores o usuarios de este tipo de armamento, que abogaban por dejar fuera del tratado a las municiones de racimo con mecanismos de autodestrucción o de autoneutralización, caso de Francia, Alemania y el Reino Unido, apoyados entre otros por Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Italia, Japón, Holanda, Eslovaquia, Suecia y Suiza. El esperanzador comienzo del Proceso de Oslo sugería que la influencia de las organizaciones de la sociedad civil podía ser realmente efectiva bajo una serie de condiciones, que incluían unas reglas del juego flexibles y un liderazgo efectivo y creíble por parte de países dispuestos a dedicar recursos y organización a una cuestión de desarme con efectos humanitarios. La

² Las cinco condiciones del artículo 2c son las siguientes: cada munición contiene menos de 10 submuniciones explosivas; cada submunición explosiva pesa más de cuatro kilogramos; cada submunición explosiva está diseñada para detectar y atacar un objeto que constituya un blanco único; cada submunición explosiva está equipada con un mecanismo de autodestrucción electrónico; y cada submunición explosiva está equipada con un dispositivo de autodesactivación electrónico.

contribución civil se ha coordinado desde la CMC, cuyo Comité Internacional incluye a organizaciones como Austcare (Australia), DanChurchAid (Dinamarca), Handicap International (Francia, Suiza), Human Rights Watch, IPPNW Russia, IPPNW Zambia, Landmine Action (Reino Unido), Landmine Resource Centre Lebanon, Survivor Corps, Mines Action Canada, Norwegian People's Aid, Pax Christi (Irlanda, Holanda) y Protection (Egipto). Hay que destacar también la presencia de la Campaña Internacional contra las Minas Antipersonal (ICBL, por sus siglas en inglés), premio Nobel de la Paz en 1997, como uno de los miembros más activos de la coalición en esta última parte del proceso.

La conferencia de Dublín

En febrero de 2007, durante la inauguración del proceso internacional en Oslo ya se anunció que tendría lugar una conferencia en Dublín, organizada por el Gobierno irlandés, para negociar el texto del tratado que se firmaría en la capital noruega a finales de 2008. En la conferencia de Dublin han participado 700 delegados representando a los 109 Estados parte, 19 Estados observadores, diversas agencias de la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las ONG agrupadas en la CMC. El día 19 de mayo, el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, inauguró la conferencia con un discurso televisado en el que hizo una llamada a los gobiernos a crear un tratado global “visionario” para prohibir las municiones de racimo, a las que consideró “intrínsecamente imprecisas, particularmente indiscriminadas y poco fiables”.

Respecto a los procedimientos de las negociaciones, éstas han seguido la tradición del proceso iniciado en Oslo y que ha continuado en las conferencias internacionales de Lima, Viena y Wellington. En todas ellas, el espíritu constructivo ha presidido los debates y la participación de la sociedad civil ha sido siempre destacada, aunque después de Wellington algunos países expusieron su desacuerdo con la estrecha relación de las ONG con los líderes del proceso. Desde ese momento, las ONG redujeron sensiblemente su papel formal en el proceso, aunque en Dublín han recuperado su presencia y al menos una decena de representantes han estado siempre en la sala junto a los Estados. La CMC ha estado muy activa siguiendo la negociación del texto de cada uno de los artículos y haciendo una cobertura pormenorizada del desarrollo del proceso. En este sentido, la CMC inauguró para la conferencia una mejorada página *web*, con *blog* incluido sobre el desarrollo de las negociaciones. La campaña española (CMC Barcelona) y la sección española de Greenpeace también han ofrecido información actualizada en sendos *blogs*.³ Por su parte, a la conferencia solamente han acudido Estados que han mostrado voluntad de tomar acciones para tratar el problema de una forma efectiva,

³ Para la campaña internacional, véase <http://www.stopclustermunitions.org/>, el *blog* realizado por supervivientes <http://blog.banadvocates.org/>, el autobús que recorre Europa con el mensaje de la campaña <http://thebanbus.org/> y las completas actualizaciones del desarrollo de las negociaciones realizadas por Katie Harrison, de la asociación Women's International League for Peace and Freedom:

<http://www.wilpf.int.ch/disarmament/clustermunitions/Dublin%202008/Updatesindex.html>. Además, la CMC Barcelona (<http://www.stopbombesdispersio.org/>) tenía su *blog* en <http://clusterviena.wordpress.com/>, mientras que la sección española de Greenpeace lo hacía en <http://greenpeaceblog.wordpress.com/>. Un *blog* siempre recomendable en cuestiones de desarme es *Disarmament Insight* (<http://disarmamentinsight.blogspot.com/>), del proyecto de UNIDIR *Disarmament as Humanitarian Action* liderado por John Borrie y cuyos integrantes han participado también en el proceso de negociaciones. Finalmente, el sitio oficial de la Conferencia de Dublín –que alberga transcripciones de discursos, documentos de trabajo y documentos oficiales– es <http://www.clustermunitionsdublin.ie/>.

aceptando de partida una serie de principios, que se han ido concretando a medida que ha avanzado el proceso.

En cuanto a la implicación por parte de las distintas regiones, los países latinoamericanos, especialmente Argentina y México, así como los africanos (Zambia representaba al grupo africano), y también algunos asiáticos, han estado siempre entre el grupo de Estados que abogaba por un texto contundente y una prohibición total de las municiones de racimo. La UE, representada formalmente por la presidencia eslovena, no ha esgrimido la unidad necesaria que debería mostrar en un área de política común de seguridad en la que distintos Estados parecían en muchas ocasiones defender intereses particulares. Además, el liderazgo real, al menos de cara al desenlace de las negociaciones, ha acabado correspondiendo al Reino Unido, tercer productor mundial de municiones de racimo y cuya inclusión entre los firmantes del acuerdo concede sin duda una legitimidad mayor al texto legal. Su liderazgo, a diferencia del de los países promotores, se debe a que planteó una estrategia de negociación basada en formular objeciones al progreso de las negociaciones en los primeros días para sumarse al consenso en el momento crítico, arrastrando tras de sí a otros Estados dubitativos. Así, tras el anuncio oficial del Reino Unido, otros países que previsiblemente hubiesen votado en contra del borrador del tratado, como Japón o Finlandia –país que no ha firmado todavía la Convención contra las Minas Antipersonal– expresaron también su apoyo al tratado.

Por lo que respecta a los Estados ausentes, hay que destacar a importantes productores y usuarios de municiones de racimo, como China, Rusia, Pakistán e Israel, quienes se han distanciado de todo el proceso desde un principio. Sin embargo, estos Estados sí son parte de la conocida como Convención de Armas Inhumanas (Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados), el foro tradicional de desarme para tratar estas cuestiones y cuya lentitud para avanzar eficazmente en la prohibición sobre las municiones de racimo propició en noviembre de 2006 el anuncio de Noruega de iniciar el proceso alternativo de negociaciones. La Convención de Armas Inhumanas volverá a reunirse el próximo mes de julio de 2008 y es esperable que estos países anuncien compromisos más estrictos respecto al uso de estas armas. Mención aparte merece la actuación de EEUU, quien, pese a no participar directamente en las negociaciones se ha mantenido en contacto constante con delegaciones de países aliados. El resultado más claro de esta presión ha sido la concesión del artículo 21, que permitirá la colaboración de países firmantes del tratado con aquellos (como EEUU) que no han firmado, en operaciones militares que incluyan el uso de municiones de racimo. Tampoco han estado presentes las industrias en la conferencia, pero su influencia también se ha hecho sentir en las posiciones de las delegaciones nacionales, sobre todo en las de partida.

Las negociaciones y el texto adoptado

Tras 10 días de intensas consultas por parte de la presidencia irlandesa y del grupo de “amigos del presidente” (formado principalmente por los delegados de los países que habían organizado conferencias previas en el proceso, como Noruega, Austria y Nueva Zelanda), quienes coordinaban las conversaciones sobre distintos artículos del tratado, se pudo adoptar por consenso el documento final. El presidente de la conferencia, Dáithí O’Ceallaigh, logró su objetivo de alcanzar el consenso sin tener que llegar a una votación. El resultado positivo del proceso no debe hacer olvidar que éstas han sido unas negociaciones arduas y complejas, con un elevado nivel técnico en las discusiones. En concreto, dos han sido los principales puntos espinosos, cuyo resultado no ha sido

totalmente satisfactorio para nadie. En primer lugar, las definiciones; es decir, qué es lo que se entiende por bombas de racimo, cuáles de ellas causan un sufrimiento inaceptable a civiles y qué es, por tanto, lo que se va a prohibir. Existían varias posibilidades (hasta un total de 12 enmiendas distintas al borrador del artículo 2c, la mayoría de ellas mutuamente excluyentes), desde prohibir todas las bombas de racimo hasta prohibir solo aquellas que tienen un efecto más devastador sobre la población civil. Al final, se optó por definir un conjunto de condiciones muy restrictivas por las que determinadas bombas de racimo quedan permitidas por el tratado y, de hecho, dejan de clasificarse como “bomba de racimo”, ya que “eliminan los riesgos y efectos producidos por submuniciones que no han explotado en áreas indiscriminadas”, sobre todo en zonas civiles. Esta decisión tiene un componente industrial, porque va a permitir que munición como la SMART 155 de tecnología alemana pueda distribuirse libremente, ya que según la definición del artículo 2c esta munición no es técnicamente una bomba de racimo. Esto no quita para que en una futura conferencia de revisión del tratado (prevista para dentro de cinco años) se acabe incluyendo entre las municiones prohibidas, pero de momento se ve libre de las restricciones con las que el derecho internacional humanitario grava a la competencia. Pese a todo, la definición aprobada excluiría a todos los tipos de munición que se han utilizado hasta ahora con los resultados denunciados.

Más controversia ha generado el segundo punto, el tema de la interoperabilidad, es decir, la posibilidad de que las fuerzas armadas de los Estados firmantes puedan cooperar y participar en operaciones militares con Estados no firmantes que incluyan el uso de municiones de racimo en las operaciones combinadas. Algunos países no firmantes como Rusia, China, la India, Pakistán y, sobre todo, EEUU, han presionado a las delegaciones firmantes para que incluyeran esa cláusula que facilita la participación en las operaciones multinacionales de Estados que sean partes del nuevo tratado junto con Estados que no lo son. La redacción del artículo 21 permite esa colaboración pero no atenúa la condena política y moral a los futuros usuarios de estas armas.

Presentado el 29 de mayo de 2008 por la presidencia irlandesa como un paquete a aceptar o rechazar en su totalidad, el documento adoptado no satisface completamente a ninguna de las partes, porque todas han tenido que realizar concesiones, incluidos los países más reacios al acuerdo. También cabe destacar algunos puntos fuertes del tratado, como son las disposiciones respecto a la asistencia a las víctimas y la cooperación internacional, que sin duda tendrán su influencia en futura legislación de derecho internacional humanitario. Algunas de ellas estaban ya presentes en la Convención contra las Minas Antipersonal, pero el nuevo texto las hace más precisas y las elabora con un lenguaje claro, sin ambigüedades ni vaguedades. Por ejemplo, la definición de víctima se amplía para incluir a las familias y a las comunidades afectadas. Además, el hecho de que el texto no prevea períodos de transición (que permitiría a los países seguir utilizando estas armas durante un cierto tiempo) ni la posibilidad de hacer reservas a partes del texto, son dos puntos que estuvieron en versiones previas del borrador y cuya ausencia refuerza el lenguaje y la robustez del documento final, aunque ello posiblemente reducirá el número de potenciales firmantes en Oslo. Un último aspecto que hay que destacar es el que respecta a las medidas de transparencia, mayores también que en el Tratado Anti-Minas. Si se cumplen las provisiones del tratado, cada país entregará al secretario general de la ONU un informe anual detallado que incluya el número y características técnicas de las bombas de racimo que posee, sus programas de reconversión o desmantelamiento de las instalaciones, los progresos realizados en la destrucción de sus arsenales y su previsión para cumplir con los requisitos de la nueva convención. El avance del nuevo tratado consiste en que la monitorización en el Tratado

Anti-Minas viene principalmente acometida por las ONG a través del informe global anual (*Landmine Monitor*).

España: diplomacia gubernamental y acción de las ONG

La representación española correspondió a la Subdirección General de No Proliferación y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y venía avalada por su presencia en el proceso desde la conferencia inaugural de Oslo en febrero de 2007. La delegación española acudía a la cita con un perfil menor que el de otras delegaciones, particularmente las de los países promotores que tenía nivel ministerial, una circunstancia que posiblemente haya perjudicado a su capacidad y fuerza negociadoras, ejemplificadas en su papel secundario en las consultas que mantuvo la presidencia irlandesa con determinadas delegaciones para llegar al acuerdo respecto al artículo 2c sobre la definición de bombas de racimo. La delegación presentó, sin éxito, una enmienda a la definición para excluir a las municiones producidas en España por Instalaza,⁴ pero finalmente quedaron dentro de la prohibición. En su última intervención, los diplomáticos españoles valoraron el texto como satisfactorio en su conjunto, aunque se lamentaron de que algunas delegaciones hubiesen utilizado otros criterios más allá de los puramente humanitarios a lo largo de las negociaciones. El apoyo final de España al texto, junto a la reciente Ley sobre Comercio de Armas aprobada por el Parlamento y que anunciaba el apoyo español a las iniciativas internacionales para prohibir este tipo de armamento podría facilitar que España forme parte del grupo de 30 países dispuestos a ratificar el tratado cuanto antes y facilitar así su entrada en vigor. Con ello, el gobierno español demostraría de forma inequívoca su apoyo al proceso de Oslo.

Finalmente, cabe destacar la relación cordial y fluida entre los representantes del MAEC y la delegación de la sociedad civil española –la cuarta más numerosa, tras las del Reino Unido, EEUU e Irlanda– aunque eso no haya evitado diferencias. Así, en ocasiones el Gobierno ha utilizado un discurso muy próximo a los argumentos del derecho internacional humanitario, hecho que ha sido aplaudido por numerosos participantes en la conferencia, tanto gubernamentales como miembros de la sociedad civil, mientras que otras veces sus intervenciones eran más próximas a las de las empresas españolas que fabrican municiones de racimo. Ambos lados, gobierno y sociedad civil, califican como mutuamente beneficiosa la relación existente y confían que se mantenga en las futuras fases del proceso, así como en otros relacionados como el que gira en torno al programa de acción de la ONU sobre armas pequeñas y ligeras, cuya próxima conferencia bianual se celebrará el próximo mes de julio en Nueva York. En el contexto de la conferencia de Dublín, 17.000 firmas de ciudadanos españoles en apoyo al proceso de Oslo fueron entregadas en la embajada española por las ONG.

Conclusiones: Los tratados de desarme ocurren con muy poca frecuencia y con menor aún se logra la prohibición total de un tipo concreto de armamento. Analizado desde distintas perspectivas, el texto acordado en Dublín es, sin duda, un hito histórico. Legalmente, supone un documento que creará jurisprudencia en el derecho internacional humanitario en numerosos aspectos, como el que respecta a la atención a las víctimas y

⁴ La enmienda española del artículo 2c proponía dejar fuera del tratado a “una munición o submunición equipada con un mecanismo de autoseguridad, que, combinado con el mecanismo de funcionamiento normal, garantice que el número de artefactos defectuosos y peligrosos que causen daños inaceptables a no combatientes sea prácticamente igual a cero. Además, dicha munición o submunición explosiva deberá estar pintada y marcada de manera que se distinga del terreno y advierta de su peligrosidad”. Véase el documento original CCM/67, http://www.clustermunitionsdublin.ie/pdf/CCM67_002.pdf

supervivientes. En cuanto a sus efectos concretos, el tratado prohíbe el uso de todas las bombas de racimo utilizadas hasta la actualidad en conflictos armados y en lugares como Laos, Camboya, Líbano, Irak, Afganistán y Kosovo, aunque se podrán seguir empleando las permitidas por el tratado mientras no se prohíban en el futuro. Además, se ha avanzado mucho en la estigmatización de las municiones de racimo, por lo que, incluso si algunos Estados no la han firmado (entre ellos, importantes productores como EEUU, Rusia, China, la India, Pakistán e Israel), su uso va a ser a partir de ahora mucho más difícil de justificar, algo parecido a lo que ocurrió tras la firma de la Convención de las Minas Antipersonal en 1997. Desde entonces, incluso los Estados no miembros de la misma han modificado sensiblemente su política respecto al uso de este tipo de armamento, por lo que cabe concluir que del mismo modo que la convención antiminas se ha convertido en una suerte de derecho consuetudinario internacional, la convención contra las municiones de racimo aspira a tener efectos mucho más amplios que los explicitados en el texto.

Sin embargo, el acuerdo alcanzado en Dublín no es todavía definitivo y debe ser refrendado el próximo 3 de diciembre en la capital noruega. Existe la posibilidad de que algunos de los países presentes en la capital irlandesa no acudan a Oslo para firmar oficialmente el documento. Así, activistas y diplomáticos han expresado su temor a que las presiones de determinados países y en concreto de EEUU concluyan en la negativa de algunos de los Estados presentes en Dublín a firmar el texto en diciembre. No obstante, las razones que invitan al optimismo son numerosas, como el respaldo del gobierno británico a la iniciativa y el amplio consenso alcanzado en Dublín. De hecho, en Oslo podrían incluso empezar los trámites de entrada en vigor del texto legal, si 30 países acuden con los documentos de ratificación preparados para llevarla a cabo una vez firmado el tratado.

Cabe pensar que el éxito de estas negociaciones impulsará otros procesos de desarme internacional, como por ejemplo el futuro tratado que regule el comercio de armas. En este sentido, hay que señalar que representantes del secretariado internacional de la campaña Armas Bajo Control han formado parte de la CMC en Dublín, lo que parece indicar que existe un esfuerzo consciente por incrementar la coordinación entre distintas iniciativas de la sociedad civil sobre procesos de desarme.

Javier Alcalde
Investigador en el CEACS en Madrid y en el IUE en Florencia